TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 08790/22

Objeto: Aposentadoria - Cacilda Maria Santos

Órgão/Entidade: Paraíba Previdência-PBPREV

Relator: Cons. Arnóbio Alves Viana

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PARAÍBA PREVIDÊNCIA-PBPREV - ANÁLISE DE ATO CONCESSÓRIO DE APOSENTADORIA. **Legalidade. Concessão do competente registro.**

ACÓRDÃO AC2-TC 00984/2023

RELATÓRIO:

Adoto como Relatório o Parecer Nº 0047/23, do Ministério Público de Contas de fl.132/138, de lavra do Procurador Manoel Antônio Santos Neto, a seguir transcrito:

> Trata-se de análise de ato concessório de Aposentadoria da servidora **CACILDA MARIA SANTOS**, no cargo de Agente de Atividade Administrativa, com lotação na SECRETARIA DE ESTADO DA RECEITA.
>
> Em seu Relatório Inicial, às **fls. 123/129**, a d. Auditoria concluiu, conforme abaixo:
>
> > *À vista de todo o exposto, esta Auditoria sugere a notificação da autoridade competente para que:*
> >
> > *a) Em caso de preferência do beneficiário pela regra do Art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a" da CF/88 c/c art. 1º da Lei*

> *10.887/04, que seja retificado o cálculo proventual, passando a ser o valor da última remuneração do cargo efetivo (por ser menor que o valor da média), ou seja, R$ 2.984,82, que corresponde à soma do vencimento mais o adicional por tempo de serviço, VPNI e outros acréscimos pecuniários;*
> *b) Em caso de preferência pela regra do Art. 3°, incisos I, II e III da EC n° 47/05, regra mais benéfica, tendo em vista que garante direito à paridade e integralidade dos proventos, que seja retificado o ato. Ademais, que seja retificado o cálculo proventual de acordo com cálculo da auditoria exposto no item 3 deste relatório e enviado o comprovante de implementação dos proventos.*

Em seguida, por impulso do relator, aportaram os autos a este MPC para análise e emissão de parecer. **É o relatório. Passo a opinar.**

Como é cediço, ao Tribunal de Contas compete apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessórios de aposentadorias e pensões, com fulcro no artigo 71, inciso III, da Constituição do Estado da Paraíba, *in verbis*:

> Art. 71. *O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do* ***Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete****:*
> [...]
> *III -* ***apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de*** *admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como as* ***concessões de aposentadorias, reformas e pensões****, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento do ato concessório*. (nossos grifos)

Nessa toada, os processos de aposentadorias e pensões, de competência desta Corte de Contas, são apreciados considerando aspectos constitucionais e infraconstitucionais, consubstanciando-se, ao final, em deliberação sobre o pleno atendimento dos requisitos legais.

Com efeito, o presente processo trata-se análise de ato concessório de aposentadoria, amoldando-se, por isso, às referidas competências.

Isto posto, passa-se à **análise da legalidade do ato de concessão do benefício**.

O ato aposentatório teve como fundamento o artigo 40, § 1º, inciso III, alínea "a" da CF/88, com redação dada pela EC nº 41/2003, c/c art. 1º da Lei 10.887/2004, ou seja, **aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição, com proventos integrais**, calculados com base na média aritmética simples de 80% das maiores remunerações contributivas, a contar da competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição.

Considerou-se, desse modo, todas as contribuições previdenciárias incidentes em sua remuneração, em conformidade com o referido fundamento.

Ao esquadrinhar a documentação encartada aos autos, o Corpo Técnico, em seu Relatório Inicial, às **fls. 123/129**, entendeu que o cálculo apresentado não observou a limitação estabelecida no artigo 40, § 2º, da CF/88, que assim prescreve:

> *Art. 40*
> *[...]*
> *§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração*

> *do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.*

Nota-se que a interpretação da Auditoria é no sentido de que o cálculo da última remuneração no cargo efetivo – que define o teto quando da concessão -, é composto tão somente do vencimento mais parcelas inerentes ao cargo, excluindo desse computo o valor das parcelas de natureza *propter laborem* e as recebidas em decorrência de função comissionada ou gratificada, mesmo quando tenha incidido contribuição previdenciária sobre elas. No presente caso, aplicando o entendimento da Auditoria, o valor do teto corresponderia a R$ 2.984,82.

Preliminarmente, apercebe-se que o Órgão Técnico considerou apenas a literalidade da referida norma constitucional, desprezando a finalidade almejada por ela – interpretação teleológica.

Ressalte-se que o referido dispositivo apontado pela Auditoria foi introduzido pela **EC 20/98**, à época que a aposentadoria com base na **integralidade da remuneração** era a regra geral para os regimes próprios, desse modo, considerava-se a última remuneração do cargo efetivo como base de cálculo do valor dos proventos, independentemente do tempo de contribuição no cargo.

Nesse sentido, veja-se que uma das finalidades da EC 20/98 era a de evitar algumas distorções, como promoções concomitantes aos atos de aposentação, onde o servidor ao se aposentar passava a obter proventos equivalentes à remuneração do cargo da classe imediatamente superior, ou mesmo com acréscimos, como o adicional de fim de carreira, um *bis in idem* do adicional por tempo de serviço, previsto à época em alguns entes federados, assim, o valor dos proventos superava em muito àquele recebido no momento da inatividade.

Entende-se, portanto, que a finalidade da EC 20/98 jamais foi a de afastar a regra constitucional que permite a aposentadoria pela média das contribuições, mas apenas evitar situações como a retromencionada, que trazia um benefício previdenciário, sem que tivesse havido a respectiva contribuição, em dissonância com o princípio da equivalência entre benefício e fonte de custeio.

Foi somente com a promulgação da **Emenda Constitucional nº 41/03**, que a integralidade deixou de ser a regra geral, passando os proventos a serem calculados com base na média aritmética de todas as parcelas remuneratórias que incidiram contribuição. Contudo, o § 2º do art. 40, introduzido pela EC 20/98 no contexto da integralidade da remuneração, permaneceu inalterado. Tal anacronismo somente foi corrigido quando da **EC 103/2019**, que estabeleceu como limite máximo o fixado para o Regime Geral da Previdência Social.

Ressalte-se, ainda, que em relação à "**remuneração do servidor**", que consta no artigo 40, § 2º, da CF, ela não se confunde com a "**remuneração do cargo**", posto que aquela possui acréscimos em decorrência de peculiaridades, como as parcelas remuneratórias acumuladas durante a vida funcional do servidor, enquanto esta última não possui tais acréscimos. Uma vez que incidiram contribuição previdenciária sobre essas parcelas remuneratórias, estas integram à remuneração de contribuição, e, portanto, devem integrar à última remuneração do servidor para fins de teto dos proventos. Veja-se que o próprio § 3º, da referida norma, dispõe que quando da concessão, serão observadas nos cálculos proventuais as remunerações utilizadas como base para as contribuições, *in verbis*:

> *Art. 40.*
> [...]
> *§ 3º. Para o cálculo dos **proventos de aposentadoria**, por ocasião da sua concessão, **serão consideradas as***

> ***remunerações utilizadas como base para as contribuições*** *do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.* (grifo nosso)

De outra banda, o nosso sistema previdenciário tem como esteio o princípio da equivalência entre o benefício e a fonte de custeio, do mesmo modo a recíproca também é verdadeira, tendo em vista que não se pode haver custeio sem o respectivo benefício, conforme entendimento pacificado pelo STF:

> ***O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º).***
> ***CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE****. – Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício.* ***A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição****.*
> *Doutrina. Precedente do STF"* ***(ADI 2.010-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12.4.2002 –*** *grifos nossos****).***
>
> *AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE AS HORAS EXTRAS E O TERÇO DE FÉRIAS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.* ***Esta Corte fixou entendimento no sentido que somente as***

> ***parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária. Agravo Regimental a que se nega provimento.*** *(AgRg no AI 727.958/MG, Rel. Ministro Eros Grau , Segunda Turma, DJe de 27/09/2009)* (grifo nosso)

Quanto ao cálculo dos proventos, vislumbra-se dos autos que a regra aplicada ao referido caso foi a disposta no artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 41/2003 c/c o artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, calculando o benefício com base em todas as contribuições previdenciárias incidentes em sua remuneração.

Nessa toada, veja-se que a Lei Estadual nº 7.517/2003, no seu artigo 13, §6º, redação dada pela Lei Estadual 9.939/2012, permite a inclusão na base de cálculo da contribuição de parcelas temporárias, *ipsis litteris*:

> *Art. 13 (omissis)*
> [...]
> *§ 6º O Servidor ocupante de cargo efetivo* ***poderá optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, de parcelas remuneratórias propter laborem****, bem como as percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada, e daquelas recebidas a título de adicional noturno ou de adicional por serviço extraordinário,* ***para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição e no art.2º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003****, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art.40 da Constituição Federal.* (nossos grifos)

Pois bem. Considerando o entendimento deste *Parquet,* anteriormente discutido, quanto a composição da **remuneração do servidor** para fins de teto dos proventos, bem como que o fundamento apontado permite que o benefício seja calculado com base na média aritmética simples das 80% maiores **remunerações contributivas**, a contar da competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, na forma do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, esta Procuradoria não vislumbra qualquer mácula no que tange aos cálculos do benefício em questão**.**

De mais a mais, tendo em vista que a contribuição previdenciária incidiu sobre todas as parcelas remuneratórias questionadas pela Auditoria, conforme fichas financeiras, e considerando que houve a opção pela regra da média das contribuições, a não repercussão da referida contribuição em benefício previdenciário poderia configurar, no presente caso, **enriquecimento ilícito por parte do Estado**, como se depreende do entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

> ***ADMINISTRATIVO – SERVIDOR APOSENTADO INVESTIDO EM OUTRO CARGO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE NOVA APOSENTADORIA – LEI 12.872/96/GO (ART. 1º) - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA****. - Se a contribuição previdenciária funciona como pecúlio para futura aposentadoria, não é lícito descontá-la de funcionário constitucionalmente impedido de receber proventos de aposentadoria.* ***O desconto sem contraprestação resulta em enriquecimento ilícito****.*
> *Acontece que, a teor da Lei 12.872/96 do Estado de Goiás, a contribuição previdenciária destina-se, também, a eventuais pensões, cujo pagamento não encontra óbice constitucional.* ***(STJ- RMS: 14084 GO 2001/0187916-9, Relator: Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Data de Julgamento: 18/06/2002, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data***

de Publicação: --> DJ 26/08/2002 p. 163RPS vol. 270 p. 428RSTJ vol. 160 p. 89);

Isto posto, este Ministério Público de Contas entende estarem presentes a **legalidade e a adequação dos cálculos do benefício** aplicados pelo ente previdenciário ao considerar como base de contribuição, para o cálculo da média, as parcelas de cunho efetivamente remuneratório que incidiram contribuição previdenciária, bem como a sua consideração no cômputo da última remuneração da servidora para fins de teto dos proventos, com esteio no fundamento do artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 41/2003 c/c o artigo 1º da Lei nº 10.887/2004.

EX POSITIS, este Representante Ministerial opina pela **LEGALIDADE e CONCESSÃO DO REGISTRO** do ato de aposentadoria em favor da Sra. Cacilda Maria Santos. **É o parecer.**

Diante das conclusões do MPC a aposentando e o gestor não foram notificados acerca da inclusão do presente processo na pauta desta sessão. **É o relatório.**

VOTO DO RELATOR

Diante do exposto e considerando as inúmeras ponderações e fundamentações já feitas, no decorrer da instrução deste processo, VOTO acompanhando na íntegra, o parecer do MPC, pela **LEGALIDADE da adequação dos cálculos do benefício aplicados pelo ente prevideciário** ao considerar como base de contribuição, para o cálculo da média, as parcelas de cunho efetivamente remuneratório que incidiram contribuição previdenciária, bem como a sua consideração no cômputo da última remuneração da servidora para fins de teto dos proventos, com

esteio no fundamento do artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 41/2003 c/c o artigo 1º da Lei nº 10.887/2004 e **CONCESSÃO** de registro ao ato aposentatório **da Sra. Cacilda Maria Santos**, ex-ocupante do cargo público de Agente de Atividades Administrativa, matrícula 777544, com lotação à época na Secretaria Estadual da Receita.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA:

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo **TC Nº 08790/22**, e

CONSIDERANDO o Relatório e Voto do Relator, o pronunciamento da auditoria, o parecer do Ministério Público de Contas (MPC) e o mais que dos autos consta,

ACORDAM os Membros da **2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**, à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, em **JULGAR LEGAL** e **CONCEDER REGISTRO** ao ato aposentatório **da Sra. Cacilda Maria Santos**, ex-ocupante do cargo público de Agente de Atividades Administrativa, matrícula 777544, com lotação à época na Secretaria Estadual da Receita, na conformidade do Voto do Relator(**Cálculo proventuais do órgão de origem)**.

Publique-se, notifique-se e cumpra-se.

TCE-Sala das Sessões da 2ª Câmara-Mine-Plen.Cons.Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 18 de abril de 2.023.

Assinado 2 de Maio de 2023 às 09:44

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 2 de Maio de 2023 às 09:26

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana
RELATOR

Assinado 10 de Maio de 2023 às 09:05

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO